Solicitor General Canada Solliciteur général Canada

Download / Copier

PARTNERS IN POLICING

THE ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE

CONTRACT POLICING PROGRAM

Solicitor General Canada Solliciteur général Canada

The RCMP and Contract Policing

Few organizations are as intimately connected with the history of Canada as the Royal Canadian Mounted Police (RCMP). Since its founding in 1873 as the North-West Mounted Police, the Force has always stood for resourcefulness, fairness, courage and prudence.

RCMP members have served in a wide variety of roles: counter-intelligence and security officers, federal investigators, United Nations peacekeepers, physical security officers, bodyguards, border guards, customs officers, even migratory bird officers. But for most Canadians, it is as police officers that the RCMP is most well-known.

Today, the RCMP employs about 10,400 people in delivering policing services under contract. Fully 57% of its members and 40% of its budget are dedicated to contract policing. Some 6,200 of RCMP regular members (34%) provide services to eight provinces and the two territories; and 4,200 (23%) provide services to 200 municipalities.

Contract policing is the core of the relationship between the RCMP and most Canadians. It also makes financial sense. With an annual budget of about $1 billion, contract policing brings the federal government about $700 million in revenue every year. That figure needs to be put in context, however, because policing is big business. A recent study estimated that on an annual basis, it could be worth up to $8 billion in Canada, including the costs of public and private security forces and the various security devices and alarms purchased by Canadians.

Contract policing is not about turning a profit. Rather, it's about a partnership which has stood the test of time and offers numerous benefits to all levels of government and Canadians generally. The federal government's approach to contract policing is quite simple. Generally speaking, it only wants to recover the costs which its provincial and municipal partners would pay, if they were operating police forces of their own.

Origins Of Contract Policing

In the decade that followed the First World War, Canada became an urban, industrial nation and crime became increasingly sophisticated and pervasive. The inability of provincial and municipal police forces to cooperate with each other or with the RCMP drew sharp criticism. In

1926, the need for a unified, cost-effective policing system prompted Saskatchewan Premier James Gardiner to urge the federal Minister of Justice to rectify what he called an "impossible situation."

Premier Gardiner proposed three options:

- have the RCMP patrol the U.S. border and the North, and assign other policing duties to provincial forces;
- have the provincial force perform all policing duties at federal government expense; or
- have the RCMP take over provincial policing under a contract between the province and the federal government.

RCMP Commissioner Cortlandt Starnes, a 40-year veteran of the Force, discounted the first two options immediately; he was unwilling to cede control over law enforcement. With the support of the federal Minister of Justice, Starnes negotiated the first modern policing contract with Saskatchewan. In 1928, the RCMP took over the duties and many members of the Saskatchewan Provincial Police. The federal government assumed 60% of the cost, and the province agreed to pay the other 40%.

The Great Depression brought RCMP contract policing to most of the rest of Canada.

At that time, the provinces were almost entirely responsible for social programs. Thousands of Canadian families, rural and urban alike, devastated by drought, crop failures and economic collapse, were forced to seek "relief" - emergency food supplies, work camps and other limited welfare benefits. So many people needed relief that, between 1929 and 1932, an almost unbearable burden fell on the fragile

provincial economies. The social disarray caused by the slump brought public disorder and increased crime, straining underfunded provincial policing resources. Although the provinces did not wish to give up their autonomy, contract policing - with the federal government paying 60% of the bill - was irresistible.

In 1932, Alberta, Manitoba, Nova Scotia, New Brunswick and Prince Edward Island entered into policing agreements based on the Saskatchewan contract.

The policing contracts of 1932 marked the beginning of an important transition for the RCMP, as it adapted to its expanded tasks. During the 1930s, the RCMP built a national infrastructure of personnel selection, professional development, forensic support and international alliances. It acquired modern equipment, including aircraft, cruisers to patrol rivers and coastal waters, and communications systems. By the time of the Second World War, the RCMP had become a modern federal police force.

Contract policing also made the RCMP more than a federal police force; it brought them responsibilities - and expertise - that lay beyond the jurisdiction of the federal government. The Force's activities became truly comprehensive in 1935, when it entered into its first municipal policing agreement, with Flin Flon, Manitoba. Municipalities all over Canada inquired about policing agreements but, to avoid jurisdictional strife and pressure on RCMP resources, the federal government soon restricted the service to provinces with policing agreements.

When Canada declared war in 1939, the RCMP presence at the national, provincial and municipal levels was so important that no one even suggested cancelling policing contracts to free RCMP members for internal security and counter-intelligence duties. Instead, the RCMP establishment was increased by adding civilian employees to do clerical work and special constables to guard government installations.

Postwar Canada

By 1940, demand for RCMP municipal policing services had prompted the federal government to pass enabling legislation. After 1945, Canadian cities and towns grew beyond all expectation, and contract policing flourished accordingly. By 1950, the RCMP was policing 75 municipalities. The addition of Newfoundland and British Columbia to provincial policing in 1949 and 1950, respectively, brought 46 more municipal contracts. By 1951, the RCMP was policing 119 municipalities.

Today, only Ontario and Quebec do not contract for RCMP policing services. With about half of Canada's population and most of the nation's industry, these two provinces have historically had the resources to maintain their own police forces.

In the postwar period, the RCMP increased its value to provinces and municipalities by improving its communications capabilities, becoming Canada's INTERPOL representative, and accelerating its modernization. The establishment of four new laboratories gave the Force a

top-quality forensic analysis capability. To meet its need for up-to-date data analysis and storage capacity, the RCMP joined the computer revolution early; today, the Force is a world leader in both automated analysis of crime data and information technology security.

But the success of contract policing comes from combining a highly developed national infrastructure with RCMP members' ability to build meaningful, effective relationships with the communities they serve.

Community Policing

Contract policing is community policing. Community policing is policing *for* communities, not *of* communities, focusing on crime prevention rather than law enforcement. It involves the police and the community in a partnership to set policing priorities and develop strategies to solve problems and root out the causes of local crime and disorder. To make this relationship work, constables need the discretion to make decisions on the spot. Over the years, RCMP members, thoroughly trained for the job and supported by the infrastructure of the Force, have proven their ability to exercise that discretion.

The contract policing relationship is a balance between the federal government's priority - a uniform standard of policing for all Canadians - and the provincial and municipal governments' desire for autonomy. The relationship has endured only because both parties derive substantial benefits from it. In the federal government's case, the chief benefit is a highly effective police presence in communities all over the nation.

Cost-sharing: Who Pays And How Much

Since the first modern policing contract was signed in 1928, the terms and conditions of these agreements have varied with the finances of the provincial and federal governments, the costs of providing policing services and the benefits which each party receives. Since 1945, the financial position of the provinces has improved steadily. In the same period, the provinces and municipalities that use RCMP policing services have come to realize the benefits they derive from the contracts - especially when compared with the costs of raising, equipping and training police forces of their own.

As a result, the agreed federal share of policing costs - 60% from 1928 to 1966 - has decreased steadily in the last 30 years. By 1976, the federal share dropped to 50% and, by 1980, to 44%. Beginning in 1981, the federal share declined at a rate of 1% each year for five years, and by 2% for each of the subsequent five years. By 1990, the federal share was 30%.

When the contracts were renewed in 1992, it was confirmed that the provinces, territories and municipalities would continue to pay 70% and that the cost-share for municipalities over 15,000 in population would remain at 90%.

At the same time, the policing agreements were extended for a 20-year period, on the understanding that costs of service delivery would be reviewed at 5-year intervals.

The first of these reviews began in April 1996. It will examine the "costs incurred by Canada" in order to enhance the fairness of the agreements. This 1-year review is an opportunity to strengthen the partnership, while improving the efficiency of the RCMP's operations and the delivery of policing services.

Contract Policing -- We All Win

In today's economic climate, it is easy to focus on money and lose sight of our goals. The RCMP has always delivered far more in value than it has cost in dollars. Not only has it achieved a remarkably high standard of public safety that is the envy of the world, it has also become a powerful symbol of Canada and does much to promote national unity.

By involving the provinces and the municipalities it serves in setting policing standards and objectives, the RCMP has shown that it will continue its faithful service at the national, provincial and municipal levels. With more than a century of expertise, cooperation and respect to build on, and a national infrastructure that extends from the nation's smallest, remotest communities to the international level, the RCMP is equipped to deliver objective, efficient and sympathetic policing services.

The RCMP provides excellent provincial and municipal policing at a cost equal to or less than what its contract partners would have to spend on police forces of their own. In return for its investment, all Canadians enjoy the benefits of a national police force that enforces the law, prevents crime, and maintains peace, order and security.

Solicitor General Canada

Royal Canadian Mounted Police

Solicitor General Canada Solliciteur général Canada

Download / Copier

PARTENAIRES POUR LE MAINTIEN DE L'ORDRE

PROGRAMME DES SERVICES DE POLICE À CONTRAT DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

Solicitor General Canada Solliciteur général Canada

La GRC et les services de police à contrat

Peu d'organismes ont une histoire aussi intimement liée à celle du Canada que la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Depuis sa création en 1873 sous le nom de Police à cheval du Nord-Ouest, la GRC a toujours été synonyme d'ingéniosité, d'équité, de courage et de prudence.

Les membres de la GRC ont joué une variété de rôles : agents de contre-espionnage et de sécurité, enquêteurs fédéraux, gardiens de la paix des Nations unies, agents de sécurité matérielle, gardes du corps, gardes-frontière, agents des douanes, voire agents de conservation des oiseaux migrateurs. Toutefois, pour la plupart des Canadiens, c'est comme agents de police que les membres de la GRC sont surtout connus.

Aujourd'hui, la GRC emploie quelque 10 400 personnes dans la prestation de services de police à contrat. Au moins 57 % de ses membres et 40 % de son budget sont consacrés aux services de police à contrat. Quelque 6 200 membres réguliers de la GRC (34 %) fournissent de tels services dans huit provinces et dans les deux territoires, et 4 200 (23 %) dans 200 municipalités.

L'essentiel des relations entre la GRC et la plupart des Canadiens concernent les services de police à contrat. Financièrement, ces derniers représentent une bonne affaire. Avec un budget annuel d'environ 1 milliard de dollars, ces services apportent au gouvernement fédéral des revenus d'environ 700 millions chaque année. Il faut toutefois replacer ce chiffre dans son contexte, parce que la police, c'est beaucoup plus que cela. Selon une étude récente, elle pourrait représenter, annuellement, au Canada jusqu'à 8 milliards de dollars, ce qui comprend le coût des services de sécurité publics et privés, ainsi que les divers dispositifs de sécurité et systèmes d'alarme achetés par les Canadiens.

Les services de police à contrat n'ont pas pour but de procurer un bénéfice. Il s'agit plutôt d'un partenariat qui a résisté au temps et qui offre de nombreux avantages à tous les paliers de gouvernement et à l'ensemble des Canadiens. L'approche du gouvernement fédéral pour ce qui est de ce genre de services est très simple. D'une manière générale, le gouvernement veut seulement recouvrer les coûts que ses partenaires, les provinces et les municipalités, paieraient s'ils devaient administrer leurs propres services.

Origine des services de police à contrat

Dans la décennie qui a suivi la Première Guerre mondiale, le Canada s'est urbanisé et industrialisé, et la criminalité s'est de plus en plus étendue et diversifiée. L'incapacité des forces de police provinciale et municipale de collaborer les unes avec les autres ou avec la GRC a suscité de vives critiques. En 1926, la nécessité d'un appareil policier unifié, efficace par rapport au coût, a convaincu le Premier ministre de la Saskatchewan, James Gardiner, d'inviter le ministre fédéral de la Justice à remédier à ce qu'il appelait une « situation impossible ».

Le Premier ministre Gardiner a proposé trois options :

- faire patrouiller par la GRC la frontière avec les États-Unis, ainsi que le Nord, et laisser les autres tâches de maintien de l'ordre aux corps de police provinciaux;
- faire accomplir par les polices provinciales toutes les tâches aux frais du gouvernement fédéral;
- faire prendre en charge par la GRC les services de police provinciale en vertu d'un contrat entre la province et le gouvernement fédéral.

Le commissaire de la GRC, Cortlandt Starnes, qui en était membre depuis 40 ans, a immédiatement rejeté les deux premières options ; il n'était pas disposé à céder de pouvoirs en matière d'application de la loi. Avec le soutien du ministre fédéral de la Justice, Starnes a négocié le premier contrat moderne conclu pour des services de police avec la Saskatchewan. En 1928, la GRC a pris à sa charge les fonctions de la police provinciale de la Saskatchewan et gardé nombre de ses membres. Le gouvernement fédéral a pris à sa charge 60 % du coût, et la province a accepté de payer les 40 % qui restaient.

C'est à l'occasion de la Crise que la GRC a été amenée à fournir des services de police à contrat dans la plus grande partie du reste du Canada.

À cette époque, les provinces assumaient presque seules la responsabilité des programmes sociaux. Des milliers de familles canadiennes, tant rurales que citadines, accablées par la sécheresse, l'insuffisance des récoltes et le déclin économique, se voyaient forcées de chercher du « secours » -- aide alimentaire d'urgence, camps de travail et autres services d'assistance limités. Tant de gens avaient besoin d'aide que, entre 1929 et 1932, les fragiles économies provinciales ont dû porter le poids d'un fardeau presque insupportable. Le désordre social causé par la récession a entraîné des troubles publics et aggravé la criminalité, exerçant de fortes pressions sur les ressources insuffisantes des services de police provinciale. Les provinces ne souhaitaient pas renoncer à leur autonomie, mais l'attrait des services de police

contrat -- le gouvernement fédéral payait 60 % de la facture -- était irrésistible.

En 1932, l'Alberta, le Manitoba, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard ont signé des ententes en s'inspirant du contrat conclu avec la Saskatchewan.

Les contrats de 1932 relatifs aux services de police ont marqué le début d'une importante transition pour la GRC, qui devait s'adapter à de nouvelles tâches. Dans les années 30, la GRC a mis sur pied une infrastructure nationale pour la sélection du personnel, le perfectionnement professionnel, les services médico-légaux et les

alliances internationales.

Elle a acquis un équipement moderne, par exemple des avions, des bateaux à moteur pour patrouiller les rivières et les eaux côtières, et des systèmes de communications. Au moment de la Seconde Guerre mondiale, la GRC était devenue une police fédérale moderne.

Par ailleurs, les services de police à contrat ont fait de la GRC plus qu'un corps de police fédéral : ils l'ont amenée à assumer des responsabilités -- et à acquérir un savoir-faire -- hors de la compétence du gouvernement fédéral. Les activités de la GRC ont atteint leur pleine extension en 1935, année où elle a conclu, avec Flin Flon (Manitoba), sa première entente relative à des services de police municipale. Des municipalités de partout au Canada se sont enquises de la possibilité d'ententes analogues, mais, pour éviter les conflits de compétence et les difficultés sur le plan des ressources de la GRC, le gouvernement fédéral ne tarda pas à limiter ces services aux provinces ayant déjà des ententes.

Lorsque le Canada est entré en guerre en 1939, la présence de la GRC aux niveaux national, provincial et municipal était si importante que personne n'a même pensé à proposer la résiliation des contrats relatifs aux services de police pour permettre aux membres de la GRC de se consacrer à des tâches de sécurité intérieure et de contre-espionnage. On a plutôt augmenté les effectifs de la GRC en lui affectant des employés civils pour faire le travail de bureau et des gendarmes spéciaux pour garder les installations de l'État.

Le Canada d'après-guerre

En 1940, la demande de services de police municipale de la GRC a poussé le gouvernement fédéral à adopter une loi habilitante. Après 1945, les villes canadiennes ont connu une

croissance phénoménale, et la police à contrat a pris un nouvel essor. En 1950, la GRC s'occupait du maintien de l'ordre dans 75 municipalités. L'arrivée de Terre-Neuve et de la Colombie-Britannique parmi les bénéficiaires des services de police provinciale, en 1949 et en 1950 respectivement, a entraîné la conclusion de 46 nouveaux contrats. En 1951, la GRC fournissait des services à 119 municipalités.

De nos jours, seuls l'Ontario et le Québec n'ont pas de contrat avec la GRC. Comme on trouve dans ces deux provinces environ la moitié de la population du Canada et le gros de l'activité industrielle du pays, elles ont toujours eu les ressources nécessaires pour assurer leur propre police.

Au cours de l'après-guerre, la GRC a accru son utilité pour les provinces et les municipalités en améliorant ses moyens de communication, en devenant le représentant au Canada d'INTERPOL et en accélérant sa modernisation. La création de quatre nouveaux laboratoires donné à la GRC ce qu'il y a de plus moderne dans le domaine de l'analyse judiciaire. Pour répondre à ses besoins en matière d'analyse et de stockage de données à jour, la GRC n'a pas tardé à adhérer à la révolution informatique; aujourd'hui, elle est un leader mondial pour ce qui est à la fois de l'analyse automatisée des données sur la criminalité et de la sécurité de la technologie de l'information.

Mais la réussite de la police à contrat tient à la combinaison d'une infrastructure nationale très avancée et de la capacité des membres de la GRC d'établir de bonnes relations avec les collectivités qu'ils servent.

Services de police communautaire

Les services de police à contrat sont des services de police communautaire. La police communautaire est une police qui s'intègre

à la collectivité plutôt que de se limiter à *y* maintenir l'ordre, qui met l'accent sur la prévention plutôt que sur la répression du crime. Elle associe la police et la collectivité dans l'établissement des priorités et l'élaboration de stratégies en vue de résoudre les problèmes et de faire disparaître les causes locales de la criminalité et du désordre. Pour que ce genre de collaboration soit fructueuse, il faut donner aux gendarmes toute latitude pour prendre des décisions immédiates. Au fil des ans, les membres de la GRC, bien formés pour leur travail et soutenus par l'infrastructure de la GRC, ont fait preuve de leur capacité de se servir de ce pouvoir.

La collaboration en matière de services à contrat représente un équilibre entre la priorité fixée par le gouvernement fédéral --

une norme uniforme de maintien de l'ordre pour tous les Canadiens --

et le désir d'autonomie des administrations provinciales et municipales. Cette collaboration n'a duré que parce les deux parties en ont retiré d'importants avantages. Dans le cas du gouvernement fédéral, le principal avantage a trait à une présence policière très efficace dans des collectivités situées partout au pays.

Partage des coûts : qui paie et combien

Depuis la signature du premier contrat de l'époque moderne pour des services de police en 1928, les conditions des ententes ont varié selon l'état des finances des gouvernements provinciaux et fédéral, le coût de la prestation des services et les avantages que chacun retire. Depuis 1945, la situation financière des provinces s'est améliorée régulièrement. Au cours de la même période, les provinces et les municipalités ayant recours aux services de la GRC ont constaté les avantages qu'elles retiraient des contrats -- en particulier par comparaison avec ce qu'il en coûte pour recruter, équiper et former ses propres services.

Il en est résulté que la partie des coûts que le gouvernement fédéral a convenu de supporter -- 60 % de 1928 à 1966 -- a diminué régulièrement pendant les 30 dernières années. En 1976, elle a été ramenée à 50 % et, en 1980, à 44 %. À partir de 1981, la quote-part fédérale a diminué au rythme de 1 % par année pendant cinq ans, et

de 2 % pendant chacune des cinq années suivantes. En 1990, elle était de 30 %.

Lorsque les contrats ont été renouvelés en 1992, il a été confirmé que les provinces, les territoires et les municipalités continueraient de payer 70 % des frais et que la part des coûts supportés par les municipalités de plus de 15 000 habitants resterait à 90 %.

Par ailleurs, les ententes ont été prolongées pour une période de 20 ans, à condition que les coûts de la prestation des services soient examinés tous les cinq ans.

Le premier de ces examens a commencé en avril 1996. Il examinera les coûts encourus par le Canada, de manière à accroître l'équité des ententes. Cet examen d'un an fournit l'occasion de consolider le partenariat, tout en améliorant à la fois l'efficacité des opérations de la GRC et la prestation des services de police.

Services de police à contrat – Nous y gagnons tous

Dans le climat économique actuel, il est facile de se concentrer sur la question financière et de perdre de vue nos buts. La GRC a toujours donné beaucoup plus que ce que cela coûtait. Non seulement elle a atteint, en matière de sécurité publique, un niveau d'excellence qui fait l'envie du monde entier, mais elle est devenue un puissant symbole du Canada et contribue beaucoup à l'unité nationale.

En faisant participer les provinces et les municipalités qu'elle sert à l'élaboration des normes et des objectifs en matière de police, la GRC a montré qu'elle continuera de fournir ses loyaux services aux niveaux national, provincial et municipal. Se fondant sur plus d'un siècle de savoir-faire, de collaboration et de respect, et sur une infrastructure nationale qui s'étend des collectivités les plus petites et les plus isolées jusqu'au niveau international, la GRC a ce qu'il faut pour fournir des services de police impartiaux, efficients et compréhensifs.

La GRC assure d'excellents services de police provinciale et municipale à un coût égal ou inférieur à celui que ses partenaires devraient supporter s'ils avaient leurs propres services. C'est un investissement grâce auquel tous les Canadiens ont l'avantage de compter sur un corps de police national qui applique la loi, prévient le crime, et maintient la paix, l'ordre et la sécurité.

Solliciteur général Canada

Gendarmerie royale du Canada